



**Universidad
Zaragoza**

Trabajo Fin de Grado

La Modernización del Estado Autonómico The Modernization of the Autonomius State

Autora

María del Coro Rico Artigas

Director

David Ruano Delgado

Grado en Gestión y Administración Pública

Facultad de Empresa y Gestión Pública de Huesca

Curso 2020/2021

Resumen.

En este Trabajo Fin de Grado, en primer lugar quiero dar mi más sincero agradecimiento a mi tutor D. David Ruano Delgado sin cuyas magníficas aportaciones, dedicación y conocimientos sobre Derecho Público no hubiera sido posible la realización del mismo.

En este trabajo quiero hacer un resumen de las comparecencias de varios ilustres catedráticos que intervinieron en la Comisión sobre la Evaluación y Modernización del Estado Autonómico que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados a lo largo de los años 2018 y 2019, destacando los aspectos más interesantes, sus reflexiones, propuestas y consideraciones sobre el modelo de Estado y en relación con el conjunto del ordenamiento jurídico, junto con las necesidades o no, de adecuación, mejora, modernización o reforma.

He elegido a estos cinco expertos, por su punto de vista en relación al tema a tratar. En tal sentido, aunque yo no me considero una persona demasiado ilustrada en Derecho Constitucional, sí que, a través del estudio de las dos asignaturas relacionadas con esta titulación universitaria en Gestión y Administración Pública y con la ayuda de mi tutor, he adquirido cierto conocimiento sobre el tema abordado en aquella Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico.

Abstract

In this Final Degree Project, first of all I want to give my sincere thanks to my tutor Mr. David Ruano Delgado, without whose magnificent contributions, dedication and knowledge of Public Law it would not have been possible to carry it out.

In this paper I want to summarize the appearances of several illustrious professors who intervened in the Commission on the Evaluation and Modernization of the Autonomous State that took place in the Congress of Deputies throughout 2018 and 2019, highlighting the most important aspects interesting, his reflections, proposals and considerations on the State model and in relation to the legal system as a whole, together with the needs or not, of adaptation, improvement, modernization or reform.

I have chosen these five experts, for their point of view in relation to the subject at hand. In this sense, although I do not consider myself an overly enlightened person in Constitutional Law, I have, through the study of the two subjects related to this university degree in Management and Public Administration and with the help of my tutor, I have acquired some knowledge on the subject addressed in that Commission for the Evaluation and Modernization of the Autonomous State.

Índice

Capítulo 1. Introducción.	4
Capítulo 2. El título VIII ofrecía por un lado, un marco general e incompleto y por otro, transitorio e inconcreto (D. Santiago Muñoz Machado).	4
2.1. Consideraciones sobre el Título VIII de la CE de 1978.	5
2.2. El reparto de competencias.	6
2.3. Defectos de nuestra Constitución.	8
2.4. Soluciones al problema.	10
2.5. Cláusula de salvaguardia y general.	12
Capítulo 3. La configuración del Estado Autonómico ha generado una extensión de la riqueza y una igualación, superando los desequilibrios existentes entre los territorios (D. Roberto Blanco Valdés).	13
3.1. Valoración del Estado Autonómico.	13
3.2. Reforma territorial.	15
Capítulo 4. El derecho es un fenómeno cambiante y dinámico que comporta que la interpretación constitucional se inserte en la realidad social (Dña Teresa Freixes Sanjuán).	18
4.1. ¿Es objetivamente necesario reformar una Constitución?	18
4.2. Propuestas de reforma.	20
Capítulo 5. La reforma de la Constitución no es un derecho constitucional, es una decisión política (D. Javier García Roca).	21
5.1. La reforma es un ingrediente esencial del concepto constitucional.	22
5.2. Diagnóstico sobre el Estado Autonómico.	22
5.3. Algunas recomendaciones.	24
Capítulo 6. En 1978 muy pocos pensaban que España llegaría a la descentralización política que hoy tiene (D. José Tudela Aranda).	27
6.1. Reflexiones sobre la evolución del Estado Autonómico.	28
6.2. Debilidades técnicas derivadas de la Constitución.	31
6.3. Reformas concretas constitucionales.	33
Capítulo 7. Conclusiones.	33
Bibliografía.	36
Anexo I. Normativa consultada.	38
Anexo II. Jurisprudencia consultada.	39

Capítulo 1. Introducción.

Desde hace varios años, se está volviendo a poner de relieve la cuestionable situación en la que se encuentra nuestro Estado Autonómico, con la elaboración por diferentes expertos en Derecho Público de diverso material relativo a este tema y la creación de una Comisión para la Evaluación y la modernización del Estado Autonómico que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados y en la que se dieron cita varios de estos expertos a lo largo de los años 2018 y 2019.

En estas ponencias, participaron varios expertos en Derecho Público, quienes formaron parte de la mesa de esta comisión en distintos días, y entre los cuales quiero destacar a Don Santiago Muñoz Machado cuya comparecencia fue el día 24/10/2018, Don Roberto Luis Blanco Valdés y Doña Teresa Freixer Sanjuan cuyas comparecencias fueron el día 21/02/2018, Don Miguel García Roca cuya intervención fué el día 14/11/2018 y, para finalizar, a Don José Tudela Aranda que intervino el día 19/02/2019.

En primer lugar, resaltaré la participación de Don Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo, autor que dirige, junto al profesor Eliseo Aja, un documento hecho público junto a un conjunto de 10 catedráticos de Derecho Público y llamado “Ideas para una reforma de la Constitución” (Muñoz Machado, Noviembre 2017), que tuvo ciertamente impacto en la opinión pública.

Resulta así justificada la referencia principal al citado profesor dada su condición como autor de múltiples obras sobre diversas cuestiones relacionadas con el Derecho Administrativo, pero específicamente sobre las necesidades de reforma y actualización del conjunto de lo que es el aparato institucional de nuestro Estado.

Capítulo 2. El título VIII ofrecía por un lado, un marco general e incompleto y por otro, transitorio e inconcreto (D. Santiago Muñoz Machado).

¿Por qué habría que reformar la Constitución en este momento si aparenta, salvo los problemas del independentismo, que está en buena salud? En estos momento se celebraban los 40 años de la aprobación de nuestra Constitución Española de 1978 y se regocijaban de haber tenido una Constitución que muchos han calificado como la mejor que ha habido en España nunca. Realmente hay que partir de esta consideración porque, no obstante la misma, opina el citado autor que las constituciones tienen que estar siempre mejorándose, tratando de adaptarlas a las circunstancias de cada día para hacer, en la medida de lo posible, perfecta su regulación,

las regulaciones, que son su objetivo principal: los derechos y sus garantías, la separación de poderes y la organización territorial del Estado. En la medida en que se produzcan aquí disfunciones o simplemente se observe que la Constitución no es perfecta o puede ser mejorada, habría que abordar una reflexión sobre esto.

2.1. Consideraciones sobre el Título VIII de la CE de 1978.

Las consideraciones del profesor Muñoz Machado son respecto al Título VIII de la CE de 1978, que es al que él se refirió exclusivamente. El Título VIII fue redactado en una época en la que no existía en España ni tradición ni ninguna experiencia sobre cómo organizar descentralizadamente un Estado que había sido centralista durante muchos años, 200 en la era constitucional y por lo menos un centenar más en la época absolutista y las personas de buena fe que hicieron la Constitución tampoco tenían ni la técnica ni el conocimiento entonces, de cómo funcionaba realmente un Estado complejo, un Estado federal que nunca habíamos tenido cerca salvo esporádicamente en lo que fue el proyecto de Pi i Margall en 1873 o el Estado regional de la Segunda República. La Constitución no se hizo, fundamentalmente en el Título VIII, pues siguió en gran medida el criterio por el que había optado la Constitución republicana de 1931. Entonces, la opción concebida por el jurista Luis Jiménez de Asúa no fue establecer ni un Estado federal ni un Estado centralizado, sino abrir el sistema constitucional a la posibilidad de que en la medida en que lo que entonces se llamaban regiones, las provincias, podían solicitar, dándose una serie de requisitos, el poder constituirse en regiones autónomas y posibilitar el otorgamiento de este estatus, a lo cual se llamó Estado integral, nombre que se utilizó por primera vez en la historia del constitucionalismo, un nombre y una fórmula que podía haber dado un Estado semi-centralizado y semi-federal o con un modelo de Estado semi-autonomizado.

Nadie sabía, después de aprobar la Constitución cómo funcionaría este modelo, lo cual viene de nuestra general ignorancia sobre cómo opera un sistema de autonomías tradicionales, un sistema cuasi federal. Afirma el Profesor Machado que lo dice con conocimiento de causa e insiste en ello, porque formó parte de la Comisión de expertos en materia de autonomía del año 1981, siendo secretario de aquella Comisión y autor material del informe tan famoso que aprobaron entre diferentes grupos políticos y que dio lugar a los pactos autonómicos de 1981. Aquel informe, que se elaboró el día 19 de mayo de 1981 (Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, 1981), estableció la voluntad del Gobierno, entonces presidido por Calvo Sotelo y apoyado en este aspecto por el Partido Socialista, siendo entonces su secretario general,

Don Felipe González, en el cual se estableció que había que hacer un documento tras el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 que sirviera de guía para que se actuara con paso un poco más firme.

El Título VIII de la CE de 1978, ofreció desde el principio un marco que por un lado era demasiado general e incompleto, y por otro transitorio e inconcreto. También puede decirse que existió con ello una concurrencia de regulaciones demasiado generales e imprecisas. Quedó inconcreto el reparto de las competencias, (Del Gobierno Estatal y de las Comunidades Autónomas, y de estas entre sí). En línea con lo anterior López Guerra afirma:

«El actual sistema de organización territorial español es resultado de un proceso de desarrollo (quizás todavía inacabado) que, habiéndose iniciado aún antes de la Constitución, ha atravesado varias fases. Una característica ampliamente reconocida de este sistema es la de que no puede definirse únicamente a partir de la regulación constitucional: como ha podido apuntarse en ocasiones, la Constitución “desconstitucionalizaba” el sistema de organización territorial, al remitirse a desarrollos políticos y legislativos posteriores para la definición final de la organización del Estado. En este aspecto, la Constitución refleja las peculiaridades del momento constituyente, singularmente la búsqueda de acuerdos y compromisos (reales o aparentes) que hicieran posible la transición pacífica de un régimen autoritario a un régimen constitucional a pesar de la evidente contraposición de ideologías e intereses entre las partes del proceso» (López Guerra L. , 2019).

2.2. El reparto de competencias.

El reparto de competencias en la Constitución de 1978, opina el profesor, es indiscutiblemente confuso, si atendemos a la evolución práctica del tratamiento material de aquéllas; se pivota este reparto sobre dos preceptos, por un lado, el artículo 148 de la CE, y que ahora sirve de referencia al Tribunal Constitucional para llevar a cabo algún tipo de interpretación y por otro, el artículo 149 de la CE que, por calificarlo rápidamente de algo, es un artículo inverosímil, puesto que delimita el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, integrándose en el bloque normativo que permite determinar el grado de descentralización política o del poder reconocido para ambos entes, es una transformación verdaderamente insólita para una Constitución.

En numerosos estatutos de autonomía se calificaban como exclusivas de las CCAA, competencias que también en el listado del artículo 149 de la CE eran exclusivas del Estado.

¿Cuando se planteó este problema ante el Tribunal Constitucional?, éste afirmó en los inicios de su jurisprudencia, y concretamente en la sentencia del año 1981 (González, 2014) que la incorporación a los estatutos como de competencias exclusivas que en la Constitución también estaban calificadas como exclusivas del Estado no era una cuestión mayor, porque dos competencias (esta es una expresión casi literal del Tribunal Constitucional) que están calificadas al mismo tiempo de exclusivas, están llamadas a ser concurrentes (García de Enterría, 1982)¹.

El profesor Muñoz Machado ha examinado en la jurisprudencia constitucional cómo ha resuelto al final el reparto de competencias que se deduce del artículo 149 CE, ha podido hacer una clasificación de la tipología de las competencias, citando unas pocas: según el Tribunal Constitucional hay competencias exclusivas plenas y competencias exclusivas parciales; competencias compartidas, que pueden ser competencias legislativas compartidas y competencias ejecutivas compartidas, etc. De todo esto se deduce que no tenemos un sistema competencial claro, sino una enorme confusión que deriva de la concentración en un solo precepto constitucional de la totalidad del esquema de reparto, sin que el propio precepto que (esto es importante), establezca el régimen de las competencias que relaciona, porque esto de que sean asimétricas, paralelas, horizontales y todo esto, *depende de la sentencia que se produzca y lo que diga el Tribunal Constitucional en cada caso*; no tenemos, en definitiva, parámetros para saber qué clase de competencia se está ejerciendo en cada momento.

¿Puede, en este sentido, el Tribunal Constitucional sustituir la reforma constitucional con su jurisprudencia? En países donde no se hacen reformas constitucionales, el Tribunal Constitucional suple a la reforma constitucional, como sucede en España, estableciendo interpretaciones adaptadas a los tiempos de la Constitución, ajustando su jurisprudencia Constitucional a cada momento y a cada necesidad.

Hubo un intento frustrado en el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (en adelante LOAPA)². El texto de la misma, aprobado en junio de 1982 por el Congreso de los Diputados, fue impugnado «antes de su publicación» mediante el más tarde suprimido recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas, art. 79 Ley Orgánica

¹ En la sentencia del Tribunal Constitucional STC 37/1981 de 16 de noviembre de 1981 FJ; 1º se habla del «sentido marcadamente equívoco con el adjetivo “exclusivo” se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de autonomía hasta ahora promulgados». En la sentencia del Tribunal Constitucional STC 1/1982, de 28 de enero de 1982; FJ 5º el Tribunal, contrastando la calificación de exclusiva de una misma materia en el artículo 149.1, dice: «es claro que ambas competencias “exclusivas” están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes».

² Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), aprobada finalmente como Ley 12/1983 de 14 de octubre, del proceso Autonómico.

del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC)³, derogado por Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio⁴. La sentencia recaída en dicho recurso, la STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró inconstitucional buena parte del contenido de la LOAPA (en lo fundamental, por considerar inconstitucional la pretensión del legislador de erigirse en intérprete de la Constitución), cuya parte no declarada inconstitucional acabó finalmente aprobándose, aunque desprovista ya de su carácter orgánico y armonizador, como Ley 12/1983. (Bacigalupo Sagesse M. , 2003-2006).

2.3. Defectos de nuestra Constitución.

Alguno de los defectos que plantea el sistema de competencias en la práctica es que jamás se ha hecho una revisión de lo que dice por más que se haya constatado la necesidad de hacerlo, la unidad de mercado subyacente en el mandato constitucional del art. 139.2 CE, se ha intentado ver materializada legalmente a través de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, con varias declaraciones de Inconstitucionalidad.

Pero sin embargo, es lo que hacen las constituciones de nuestro entorno en materia de economía o lo que hace la Unión Europea en materia de libre circulación de bienes, servicios, libertad de establecimiento de las libertades económicas máximas, procurar habilitar al poder general del Estado para que pueda adoptar decisiones que eviten que se puedan establecer limitaciones u obstáculos, restricciones a esas libertades.

La Constitución Española recoge, entre otras, dos reglas o principios para resolver las contradicciones normativas que se pueden producir en el Estado Autonómico, el principio de competencia, fundamento del sistema de descentralización, y el principio de prevalencia, planteándose la posibilidad de utilizar el principio de prevalencia como regla de resolución de conflictos. Aunque, ciertamente la doctrina estaría únicamente de acuerdo en aceptar que este principio de prevalencia sirve para resolver los conflictos normativos que se plantean cuando la colisión tenga su origen en la atribución de la competencia sobre la misma materia al Estado y a las Comunidades Autónomas, supuesto absolutamente excepcional en nuestro ordenamiento jurídico. Es precisamente en los supuestos de reservas competenciales transversales u horizontales al Estado por la Constitución donde se considera que tiene su campo de aplicación el principio de prevalencia.

³ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal constitucional. BOE nº 239, de 5 de octubre de 1979.

⁴ Ley Orgánica 4/1985 de 7 de junio, publicada en BOE nº 137, de 8 de junio de 1985, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional.

Es nuestra Constitución, la cual, al reconocer al Estado competencias definidas en función de la consecución de amplios objetivos, como, por cierto ocurre en el federalismo norteamericano, el alemán o en la Unión Europea, ha considerado que la capacidad de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo políticas propias a través del ejercicio de sus competencias materiales exclusivas no es incondicional, pues se permite, que no se impone, al Estado afectar, en buena medida, tal capacidad al ejercer efectivamente sus propias competencias horizontales (De la Quadra-Salcedo Janini, 2009).

Tenemos problemas, por tanto, de competencias, pero lo que más se echa de menos, es que nuestra Constitución no ha asumido un esquema de principios sobre el que funcionan todos los sistemas de reparto de competencias del mundo, no hay alternativa a estos principios, no hay una forma con la que sustituirlos. Primero, procurar hacer un reparto lo más preciso posible de las competencias, no un artículo donde esté todo, no, dos o tres donde se establezcan primero las competencias exclusivas del Estado; otro donde se establezcan las competencias concurrentes y, sobre todo, una serie de cláusulas que le den al sistema flexibilidad, que permitan que el sistema funcione sin demasiada confusión, de un modo claro pero además en el que el juicio del ejercicio de las competencias esté bien compensado.

En las materias que son competencia de la federación (hablemos así algunas veces, del Estado central en nuestro caso), existe siempre una cláusula de primacía o de supremacía según la cual en caso de colisión de las competencias estatales con las competencias autonómicas y mientras el conflicto se resuelve, la supremacía corresponde a la legislación de la federación o del Estado unitario, del Estado en nuestro caso, que la Constitución define en su art. 149.3 (Garrido Mayol, 2003-2006)⁵. Supremacía o prevalencia es una cláusula que es vital en el funcionamiento político de Estados Unidos, es esencial en las constituciones centroeuropeas, en Alemania o en Austria; es absolutamente esencial en el ámbito de la Unión Europea, que no sabría funcionar si no se manejara continuamente el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho de los Estados miembros.

Otra regla que nos falta. La preemption «ocupación del espacio», no tengo una palabra para sustituir la norteamericana de preemption que indica que mientras haya una norma federal ocupando una determinada regulación, mientras esté pisando ese espacio material una norma federal no puede dictarse otra norma estatal. La regulación queda congelada, queda estabilizada

⁵ Art. 149.3 CE.- «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La Competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

en la norma que ha dictado la federación, de modo que mientras la norma federal no desaparezca no hay posibilidad de ocupar ese espacio. Este, preemption, en la terminología norteamericana, es una cláusula absolutamente esencial; existe igualmente en el ámbito comunitario europeo y estamos todos los días utilizándola, mientras haya una regulación comunitaria ocupando el espacio, se desplaza la normativa interna de los Estados miembros y últimamente, por insistencia del Tribunal de Justicia de la UE, incluso se obliga a los Estados miembros a derogar la norma, (matizar la norma, según la naturaleza de la competencia afectada) no a tenerla aparcada en el ordenamiento jurídico hasta que pueda ocupar el espacio cuando se vaya el legislador de la Unión, sino incluso a derogarla como tributo a la clarificación del ordenamiento jurídico. Siguiendo esta regla, en la Constitución tienen que estar las competencias del Estado y solo las competencias del Estado, esto es lo propio de cualquier sistema federal que se considere.

2.4. Soluciones al problema.

El profesor Muñoz Machado afirma que «Soy firme partidario de buscar en los sistemas federales soluciones que completen nuestra Constitución, que en muchos puntos ha quedado incompleta, las competencias del Estado tienen que estar en la Constitución, en nuestro caso las de las comunidades autónomas en sus estatutos, esta tiene que ser la regla, tiene que haber una lista de competencias exclusivas que sean exclusivas de verdad; ser exclusivo de verdad significa que sobre esos asuntos no pueden legislar las comunidades autónomas, eso es lo que significa ser exclusiva». Y tiene su complemento de régimen jurídico; en esas competencias que son exclusivas del Estado no pueden legislar las comunidades autónomas salvo que el Estado las autorice, tiene que haber una lista de competencias exclusivas en las que las comunidades autónomas no pueden legislar, pero también una lista de competencias concurrentes, que da mucho juego. Una lista de competencias concurrentes que en nuestro país en la actualidad la tenemos también pero que se organiza y funciona de un modo enormemente confuso; hay competencias compartidas o concurrentes y no sabemos muy bien si para que el sistema opere, para que la regulación de la materia sobre la que versa la competencia concurrente funcione, primero tiene que legislar el Estado y luego complementar la regulación las comunidades autónomas.

¿Cómo se soluciona, cómo puede solucionarse una cosa así, a base de jurisprudencia constitucional? D. Santiago afirma que tenemos que contar con la buena voluntad del Tribunal Constitucional, lo cual no es fácil, y comprometerlo en esta política de cambiar el orden de

interpretación, lo cual es pecado mortal para hablar con el Tribunal, seguirán haciendo lo que a ellos les parezca mientras la Constitución diga lo que está diciendo y, desde luego, no rectificarán una interpretación que hasta ahora han considerado la más razonable.

En materia de legislación concurrente, por ejemplo, esto no debe significar que el Estado pueda legislar siempre y ni siquiera es necesario, según las versiones de algunas constituciones federales, la consecuencia de la concurrencia y de que legisle el Estado sobre una materia puede conducir a una uniformización absoluta. En la Ley Fundamental de Bonn (Constitución de Alemania)⁶ por ejemplo, hay materias sobre las que se admite que después aparezca el Estado Federal de cooperación, propio de Alemania o Austria. Esto es lo que les distingue del sistema puro u original de EEUU.

¿Cuándo desaparece el Estado «digamos institucionalmente» de un territorio determinado, esto es razonable o no lo es? ¿Se deriva de la Constitución que así tiene que ser?

La regla general de atribución de competencias ejecutivas a las comunidades autónomas, excepciones a favor del Estado cuando haya competencias que el Estado tiene que mantener, gestionar en régimen de continuidad, pero formulado en estos términos y con esta claridad, las competencias de ejecución corresponden por lo normal y como excepción al Estado.

Cuando en un sistema como es el nuestro, complejo autonómico, las competencias de ejecución corresponden a las comunidades autónomas, el Estado tiene competencias de control y de supervisión sobre cómo se ejecutan las leyes, sus leyes.

Todo esto es sustanciadísimo realmente para que el esquema de reparto de competencias funcione. Al Profesor, le parece, que el no tener este esquema de principios sobre el que ordenar el reparto competencial, nos ha llevado a una situación en la que las bases se utilizan de una manera muy rudimentaria técnicamente. Mantenemos una imposible separación cuando hay concurrencia entre la legislación del Estado y la legislación autonómica; es absolutamente frecuente en la actualidad que las leyes autonómicas que versan sobre materias en las que también ha legislado el Estado, absorban o atraigan al cuerpo de la norma autonómica el contenido de la legislación estatal, lo cual confunde el origen del legislador, confunde también de quién procede la norma y altera el régimen de la sucesión de normas en el tiempo porque cuando el legislador estatal cambia su legislación no se produce una automática transformación de la norma autonómica para recoger la reforma que haya hecho el legislador.

⁶ Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (Constitución de Alemania). Fue aprobada el 8 de mayo de 1949 en la ciudad de Bonn, firmada por los Aliados occidentales el 12 de mayo y finalmente promulgada el 23 de mayo de 1949.

2.5. Cláusula de salvaguardia y general.

En todas las Constituciones con reparto de competencias existe una cláusula de salvaguardia de la unidad, de las condiciones de vida y de la unidad jurídica y económica, una posibilidad última de que si se aprecia que estas condiciones de vida y de la unidad jurídica y económica del país puedan quebrantarse, es que existe la posibilidad de que la legislación, en el caso de los Estados federales atienda esa necesidad.

Esta es una regla que clarifica mucho, establece un principio general que hace fácil la interpretación de cómo están repartidas las competencias y clarifica otros aspectos también sobre la planta de las Administraciones Públicas.

Este es el esquema que hemos utilizado hasta ahora, primero legislación básica o legislación general del Estado, luego legislación de desarrollo. Antes nos preguntábamos si puede haber legislación de desarrollo sin legislación principal del Estado. Al final se ha concluido que básico y desarrollo son dos competencias separadas que no tienen por qué tener conexión entre sí y que es posible hacer normas de desarrollo sin que exista legislación principal, previsión expresa de la competencia en el respectivo Estatuto de Autonomía, art. 150.1 CE⁷, lo cual conceptualmente es un lío, aunque se ha resuelto bastante bien en el sentido de que esos principios que fundarían la legislación del Estado, ese aspecto general de la regulación, siempre podría venir después, y habría entonces que adaptar la legislación de desarrollo a lo que dijera el Estado en la legislación principal, no vale este artilugio rarísimo que tenemos en España, que es lo de la legislación básica sobre las bases de las materias.

La Ponencia del Congreso, para la elaboración del proyecto de Constitución, redactó un informe en el que se afirmaba que las leyes de delegación adquieren la condición de leyes orgánicas. También se introducía la previsión, que hoy luce en el artículo 150.2 CE, de que dichas leyes habrán de prever la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. Asimismo, las leyes de armonización se desvinculan, incluso terminológicamente y conceptualmente, de las «leyes de bases», y se prevé que la apreciación de la necesidad de adoptarlas corresponda al Senado por mayoría absoluta. El Dictamen de la Comisión del Congreso atribuye finalmente dicha apreciación, por idéntica

⁷ Art. 150.1 CE.- «Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas». Sin perjuicio del análisis del art. 150 que nos aporta el autor, no habría que olvidar las leyes de armonización a que se refiere el apart. 3 de este precepto constitucional, sobre las cuales profundizará más adelante el profesor Blanco Valdés.

mayoría, a ambas Cámaras. Así en este sentido, el texto constitucional remitido por el Congreso al Senado sólo difería en lo esencial de la redacción actual en que las leyes marco seguían concebidas como una especie del género «leyes de bases». Esto lo acabó remediando el Pleno del Senado.

Capítulo 3. La configuración del Estado Autonómico ha generado una extensión de la riqueza y una igualación, superando los desequilibrios existentes entre los territorios (D. Roberto Blanco Valdés).

El profesor Blanco dividió su intervención en dos partes, por una parte, hizo una valoración del Estado autonómico y, en segundo lugar, expuso algunas ideas sobre la reforma territorial en España.

3.1. Valoración del Estado Autonómico.

En lo que se refiere a la valoración del Estado autonómico afirma el profesor tajantemente: «yo creo que la historia del Estado de las autonomías es la historia de un éxito». Se produjo en España una rapidísima descentralización política: desde que se aprobó la Constitución en 1978 hasta que se firman los segundos pactos autonómicos en 1992, se consiguió un altísimo grado de descentralización política y estabilización de un modelo autonómico con la participación mayoritaria de la población que se identifica con el modelo de Estado autonómico, siendo una minoría los partidarios de la recentralización. Esta configuración del Estado autonómico ha generado una extensión de la riqueza y una igualación, superando los desequilibrios existentes entre los territorios.

La organización territorial del Estado políticamente descentralizado implica que en todas o en algunas zonas del territorio estatal coexistan distintas estructuras de poder, cada una de ellas con sus propias competencias, y dotadas de sus propios órganos. Coinciden en ese caso, sobre el mismo territorio, varios niveles de poder: la autoridad estatal (legislativa, ejecutiva y jurisdiccional), la autoridad del ente territorial con autonomía política y la autoridad de los entes locales con autonomía administrativa (López Guerra L. , 1994).

Afirma el profesor Blanco, que el Estado Autonómico, es un Estado Federal y lo dice uno de los grandes federólogos del mundo, Ronald Watts en su libro «Sistemas federales comparados» «España es federal en todo menos en el nombre». Esta afirmación se contradice con lo que dicta la cláusula del art. 145.1 CE, en la que se regula el régimen general al que se haya sometida la cooperación «horizontal» entre Comunidades Autónomas. Dicha cooperación regula un límite

absoluto en la prohibición establecida en el apartado primero, según el cual «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas».

Dicha prohibición recoge la contenida en el art. 13 de la Constitución de la Segunda República española de 1931, de acuerdo con la cual «en ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas» (Bacigalupo Sagesse M. P., 2003-2006).

Si hay que agrupar a España dentro de los Estados desde el punto de vista del Derecho comparado por el criterio de la organización territorial, *España es un Estado federal* donde hay un reparto de gasto típico de un Estado federal. Aunque probablemente en los Estados federales hay una mayor parte del gasto que corresponde a las administraciones locales.

A continuación, proseguía el autor: Desde el plano competencial, en realidad en España, de todas aquellas competencias que el artículo 149 de la Constitución establece que son competencias exclusivas del Estado, desde una perspectiva práctica, hay una sola competencia exclusiva del Estado que son las Fuerzas Armadas. Todas las demás competencias, todas las demás materias, están repartidas en mayor o menor grado entre las comunidades autónomas y el Estado.

Y hay además una pluralidad institucional muy potente, no hay más que hacer una medición de prensa y ver qué cantidad de la información que publican los grandes periódicos de circulación nacional es información referida a las comunidades autónomas para darse cuenta del protagonismo político de las comunidades autónomas. Por tanto, tenemos eso que define al federalismo, que es Gobierno compartido y Gobierno dividido.

El Estado autonómico tiene, claro está, problemas de funcionamiento. Podríamos y deberíamos mejorar la cooperación vertical y la cooperación horizontal entre las comunidades autónomas, se podría y debería aclarar, incluso cerrar, el sistema de distribución competencial, puesto que el legislador no puede dictar leyes de armonización en los supuestos en que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate, dado que «el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general (...). Las leyes de armonización vendrían a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales» (Bacigalupo Sagesse M. , 2003-2006). El autor considera que tenemos un Senado que es, un *disparate* desde el punto de vista de su

composición y probablemente tendríamos que pensar qué hacemos con el Senado⁸, *¿Por qué no una composición igualitaria como en Estados Unidos, pero atendiendo fielmente a la distribución territorial más allá de las CCAA (islas, ciudades autónomas, etc.)* «En Estados Unidos verán garantizada su participación en la dirección política de la Federación mediante la creación de una Cámara legislativa integrada por los representantes de los Estados «Senado federal», teniendo todos ellos la misma representación «dos Senadores». Todos los Estados obtenían así un igual peso en uno de los órganos más representativos de la Unión, independientemente de su tamaño, población o riqueza: La Federación se concebía como un pacto entre iguales» (Sáenz Royo, 2019). Por otra parte, aboga el mismo autor, por estabilizar las grandes líneas del sistema de financiación autonómica, además de, en materia lingüística, la Constitución podría contener una disposición similar a la que contenía la Constitución española del año 1931, la de la Segunda República, en relación con que «es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas» Art. 50 (Constitución de la República Española, 1931)⁹.

En Estados Unidos hay constantes intervenciones del Tribunal Supremo de Estados Unidos decidiendo a quién corresponde y a quién no corresponde una determinada cuestión, si es competencia federal, si es competencia estatal. Esto es característico de los Estados descentralizados. Los problemas de coordinación, como dice Blanco Valdés, son problemas generales que afectan al conjunto de los Estados descentralizados, no es, una peculiaridad de España, aunque hay algunas cuestiones que son más características de España, siendo el Tribunal Constitucional el que tiene atribuidas funciones similares, al poder conocer de los conflictos de competencia de ámbito territorial, pero en términos generales son problemas que afectan a todos los Estados descentralizados.

3.2. Reforma territorial.

Considera el profesor Blanco Valdés que cuando se estudian con calma los Estados descentralizados se puede observar que algunas de las cosas que decimos en España como algo absolutamente característico de España, no lo es tanto, es más general de lo que parece. De hecho, si hubiera que preguntarse *¿qué es lo que en el caso de España resulta peculiar*

⁸ «Razón e identidad del Senado», R. Punset. Revista Española de Derecho Constitucional nº 70 Enero-Abril 2004.

⁹ No obstante, lo que no han tenido en cuenta los autores en este artículo es que este artículo de la Constitución de 1931 comience refiriéndose a la conformidad con los estatutos de las regiones.

comparado con otros Estados descentralizados?, ¿qué es lo que ocurre en España que no ocurre en otros Estados descentralizados? o, por lo menos, en la mayoría de los Estados federales, se suele hablar del Senado. Pero nuestra peculiaridad fundamental tiene que ver con el hecho de que haya nacionalismos. Estados Unidos es un federalismo determinado porque no hay nacionalismos, lo que caracteriza a Canadá es que no hay más que una cuestión territorial que es el problema de Quebec, lo que caracteriza al federalismo alemán es que no hay nacionalismos, lo que caracteriza al federalismo austriaco es que no hay nacionalismos, pero tanto el federalismo alemán como el austriaco son federalismos de cooperación, no son federalismos de corte estadounidense y lo que caracteriza al federalismo belga es que hay nacionalismos. En definitiva, nuestro sistema compartiría la misma problemática con el federalismo belga.

Cuando se construyó el Estado autonómico español en los años 1978 y 1983, con la aprobación de los primeros estatutos de autonomía, el objetivo inicial era resolver los problemas de Cataluña y el País Vasco, y Galicia entra en el paquete porque no había manera de designar a Cataluña y al País Vasco sin designar a Galicia, no se podía decir: «Cataluña y el País Vasco tendrán este tratamiento». Se buscó una fórmula, una manera de decirlo y se encontró aquella fórmula de los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado estatutos de autonomía y resultó que en ese paquete entraba Galicia, prescindiendo del requisito del art. 151.1 CE. Tal como ha llegado a afirmar López Guerra: «Debido a las características del desarrollo histórico del Estado español, diversas áreas de su territorio han mantenido sus propias peculiaridades culturales, jurídicas y lingüísticas; y algunas de estas áreas (singularmente el País Vasco y Cataluña y en menor medida Galicia) han venido a unir a estas peculiaridades la reivindicación de una mayor autonomía, y aún de independencia frente al poder central, a lo que se ha sumado en épocas recientes la formación de un sistema partidista propio»¹⁰.

Lo que hace diferente la situación de España no es que se tenga un Senado más o menos territorial; el Senado es un Senado, insiste el autor, disparatado, pero no molesta, permite que se haga la legislación de una manera razonable y que, «no sólo es compatible con la misión garantista del pluralismo territorial por parte de una rama del Poder Legislativo en el ámbito de los Estados federales o políticamente descentralizados, sino que, en el supuesto español, esa misión resulta indispensable hasta dar consistencia a una función moderadora de otra manera

¹⁰ López Guerra, Luis «La Constitución de España», Tirant lo blanch, Valencia, 2019.

inexistente como consecuencia del nivel de atenuación del bicameralismo establecido por el constituyente de 1978»¹¹.

Si el Senado tuviera veto y no se pudiera levantar (imagínense ustedes que el veto del Senado no se pudiera levantar) sería un problema, pero como el veto del Senado lo puede levantar el Congreso por mayoría absoluta o por mayoría simple incluso, transcurrido un periodo de tiempo, pues no hay problema, es un Senado que no plantea mayores problemas.

Es verdad que nosotros no tenemos un sistema penal descentralizado como Estados Unidos, donde en unos Estados hay pena de muerte y en otros no hay pena de muerte, es verdad, y si comparamos determinadas cosas, resulta que en Estados Unidos el Poder Judicial está más descentralizado, para desgracia de los americanos, porque es un verdadero disparate un sistema donde hay Estados, donde los jueces son elegidos por los ciudadanos y donde las campañas electorales las pagan los grandes bufetes de abogados que eligen a los jueces y que, por tanto, luego les exigen, que dicten en un determinado sentido.

Esto no es un problema grave porque, insiste el profesor Blanco Valdés, todos los Estados descentralizados tienen problemas en su funcionamiento ordinario, todos, y, por lo tanto, no es un problema grave, no es un problema complicado. Probablemente podríamos pensar en institucionalizar una comisión de presidentes de las comunidades autónomas o consejeros de las comunidades autónomas que en vez de funcionar de dos en dos años y discutir sobre cosas poco relevantes, fuera relevante y funcionara como la Conferencia de Gobernadores en Estados Unidos o en Canadá, etcétera. Es decir, el profesor cree que esto que se dice a veces de que el Estado federal sea asimétrico, la asimetría es una contradicción, la mayor parte de los Estados federales son Estados federales asimétricos. En Estados Unidos no es lo mismo Wyoming o Nebraska que California, que tiene 40 millones de habitantes y sería la octava economía del mundo si fuese un país independiente.

Hay dos grandes modelos de senados territoriales, uno es el modelo territorial en el que el número de senadores es igual para todos los Estados, como ocurre en Estados Unidos. Dice con reservas, que esto ocurre en Estados Unidos, aunque, tras larga discusión, hoy damos por elemento básico del sistema federal norteamericano que hay dos senadores en cada Estado. Esto estuvo a punto de romper la Constituyente en 1787, porque los senadores de los Estados potentes, como Virginia, Massachussets, Maryland, entre otros, por ejemplo, Thomas Jefferson, no querían ni oír hablar de que hubiera dos senadores por Estado. Esto se puede hacer, se debería

¹¹ R. Punset «Razón e identidad del Senado» pag. 38

hacer, no tiene ningún sentido tener un Senado como el que tenemos, pero cree que lo que no es realista es esto de que el Senado sea una Cámara que represente al territorio. Ninguna Cámara del *mundo senatorial*, salvo el Bundesrat (Alemán y Austriaco), representa al territorio, ninguna es una Cámara territorial. El Senado de Estados Unidos no es una Cámara territorial, nadie tiene voto mandado, se debería modificar el Congreso suprimiendo el Senado y dejar solo la Cámara de Representantes, esta última equiparable a nuestro Congreso de los Diputados.

Capítulo 4. El derecho es un fenómeno cambiante y dinámico que comporta que la interpretación constitucional se inserte en la realidad social (Dña Teresa Freixes Sanjuán).

España afirma la profesora, tiene un problema que viene de lejos y que se agudizó tras la ruptura del pacto constitucional que se produjo con los prolegómenos de la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006. Algunos dicen que fue el estatuto el que provocó el problema, la autora niega esta afirmación y señala que el pacto ya estaba roto y que las fuerzas políticas del arco constitucional no interpretaron debidamente lo que estaba llegando, considerando que se están posicionando ante todo ello, se están posicionando porque, claro, al ser nuevas no parten de una cuestión preestablecida y es lógico que a veces vayan hacia un lado y otras veces vayan hacia otro.

4.1. *¿Es objetivamente necesario reformar una Constitución?*

Quizás sea útil analizar cuándo es objetivamente necesario reformar una constitución, y, siguiendo el lema aquel de que «la verdad nos hará libres», creo que también es bueno alejarse de las pasiones momentáneas para introducir algún elemento de reflexión que pueda incidir en nuestras valoraciones. En aras de este propósito es necesario recordar algunos postulados clásicos de la interpretación jurídica. A la interpretación legal se le exige que adapte el derecho a las necesidades de la vida social para hacerlo más adecuado a estas, porque el derecho constituye un fenómeno cambiante o dinámico que no es estático. La dinamicidad, por consiguiente, comporta que la interpretación constitucional, como toda interpretación jurídica, se inserte en la realidad social. De este modo, mientras la interpretación sea suficiente para realizar la adaptación de la Constitución a las necesidades sociales, no es necesario desencadenar los mecanismos de reforma de la propia Constitución; de modo que la reforma en tales términos con ese alcance sólo será necesaria cuando con la interpretación no se consigan los objetivos finales de adecuación entre derecho y sociedad, es decir, que si sentamos el

principio de que si es posible interpretar los preceptos constitucionales sin desnaturalizarlos y de esta manera se adapta la Constitución a las necesidades sociales, no es necesario reformar la Constitución, pero al mismo tiempo hay que afirmar el principio contrario, es decir, que si se llega a la conclusión de que tal interpretación no es posible, entonces es cuando se impone la realidad de reformarla, diferencias entre la garantía ordinaria (TC) y la extraordinaria (procedimiento de reforma) de la Constitución como ley suprema.

Otro tema que se tendría que aclarar al respecto es aquel de los que se interrogan acerca de si con una reforma constitucional se podría dar una respuesta adecuada a lo que llaman el «*conflicto catalán*». Hay que señalar que algunas de estas cuestiones podrían ser resueltas en el marco de modificaciones legales, que no precisan que se reforme la Constitución, a no ser que se pretenda romper el marco constitucionalmente previsto, por ejemplo, el aumento de la financiación, por ejemplo, dado que Cataluña está en el régimen general que está regulado por la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA)¹² y, salvo que se quiera cambiar este modelo, eso no necesitaría una reforma constitucional. En cambio, el argumento de que las instituciones de resolución de conflictos constitucionalmente previstas no es válido en las circunstancias actuales, considera la profesora, que no es de recibo, porque lo que facilita «el citado elemento» es instaurar el principio de considerar legítimo lo legal y democráticamente establecido en la Constitución. Quienes defienden su invalidez, alegan que la ley no puede sujetar a la democracia. Bueno, han de saber que ello es contrario radicalmente a los valores y principios básicos del constitucionalismo instaurado en toda Europa, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, progresivamente extendido a todos los países. En todos estos sistemas, la democracia se ejerce dentro de los procedimientos legalmente previstos y existen órganos de control de la constitucionalidad de las actuaciones, ya sean actuaciones del Ejecutivo, del Legislativo, del Judicial, etcétera.

Sería bueno, que, si vamos hacia una reforma constitucional, se intentaran consensos amplios que hicieran posible aquel principio no escrito, pero que tiene su lógica, de que la reforma constitucional fundamentaría mejor su legitimidad si fuera fruto de un consenso similar al que existió cuando se adoptó el texto primigenio.

Porque el consenso es necesario, ya que como considera Freixes Sanjuán «no podemos dejar que la reforma constitucional sea bandera de nadie, pues ha de serlo de todos, si no queremos

¹² L.O. 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 236 de 1 de octubre de 1980.

vernos abocados nuevamente a un fracaso que, esta vez por repetido, dejaría heridas mucho más profundas que el anterior».

4.2. Propuestas de reforma.

Tendríamos que centrarnos más en el examen de aquellas propuestas que existen de reforma, la mayor parte de ellas centradas en la organización territorial. Una de las que más ha llamado la atención últimamente ha sido la elaborada por diversos catedráticos de Derecho Constitucional, entre ellos varios catalanes, bajo la coordinación del también catedrático, pero de Derecho Administrativo, Santiago Muñoz Machado.

Celebrada la iniciativa, la autora, precisa que se necesita una reflexión más plural que la que este grupo experto presenta «no por ser de distintos lugares se incorpora la pluralidad en su conjunto» y sobre todo más realista, teniendo en cuenta el contenido de las propuestas, porque parece que algunas, no todas, a veces estén en la base del proceso más dañino intelectual, social, política y económicamente hablando, que hemos sufrido desde que nos dotamos de una constitución democrática en 1978. Freixes Sanjuán comparte la mayor parte del texto, pero hay cuatro puntos en los que disiente radicalmente. Por una parte, aunque comparte doctrinalmente, como buena parte de la teoría jurídica europea, que los estatutos de autonomía son normas constitucionales de segundo grado, y así lo tiene escrito y razonado en diversos trabajos jurídicos, no puede compartir que en su elaboración hayan de ser normas autónomas; es decir, que se desgajen de lo que les ha podido ir dando coherencia en el marco del sistema jurídico multinivel actual, que es la segunda tramitación del texto en las Cortes Generales. Es posible que quizás no deban ser leyes orgánicas, no lo sabe, o que se las tenga que llamar de otra manera, pero la historia de nuestra democracia nos ha demostrado que la lealtad constitucional no brilla precisamente en forma diáfana entre nuestros políticos «periféricos especialmente, pero no solo entre ellos», y a pesar de que sus colegas quieran sujetarlos a la Constitución y de que ahora ya volvemos a tener en vigor el recurso previo de inconstitucionalidad, la falta de ensamblamiento procedimental en la norma de un calibre tal como un estatuto de autonomía entre lo elaborado en la comunidad autónoma y lo que los ensamblaría en el ordenamiento constitucional del Estado nos podría generar la peor de las situaciones. Una cosa es lo que nos podría gustar como desiderata y otra la realidad a la que nos estamos enfrentando, sobre todo porque quizás no hayan tenido en cuenta que la idea de que los estatutos de autonomía no fueran objeto de recurso previo fue siempre defendida por los nacionalistas vascos y catalanes, y respondía a la idea que siempre expresaron en los debates parlamentarios (aquí fueron claros,

y así consta en el Diario de Sesiones), de que para ellos los estatutos de autonomía, en su pretendida y enunciada bilateralidad jurídica frente al Estado, no tenían que ser objeto de ningún control de constitucionalidad.

Esta bilateralidad tiene una posición dominante del Estado, dado que aun siendo necesaria la concurrencia de ambas voluntades, es él quien posee la decisión última sobre la concurrencia de la reforma. Pero bilateralidad reconocida y garantizada *para descentralizar*, es decir, para desarrollar ese proceso de desarrollo autonómico que la Constitución recoge en potencia (González, 2014).

El Título X «De la reforma Constitucional» fue concebido como un texto que superase a la Constitución para obligar a una posterior reforma de la misma, como si lo que se decidiera en una comunidad autónoma pudiera condicionar a la reforma territorial del Estado en su conjunto y ello constituyera para ella un torpedo en la línea de flotación del federalismo, al que como federalista europea que es desde hace muchos años, ha venido conformando la idea de la Europa unida. Porque el federalismo no supone la centrifugación competencial, que ha sido la práctica observada en la organización del Estado de las autonomías, sino el establecimiento de instrumentos de cooperación, coordinación y colaboración como en Alemania o Austria y para que la toma de decisiones se organice teniendo en cuenta la realidad de todas las personas presentes en todos los territorios y porque el federalismo no encaja con las singularidades, los supremacismos ni los etnicismos, más soñados e inventados que reales, que vienen jalonando el conflicto en que nos hallamos sumergidos.

Capítulo 5. La reforma de la Constitución no es un derecho constitucional, es una decisión política (D. Javier García Roca).

En el mismo sentido, el profesor García Roca estructuró su intervención en dos partes: una primera en la que abordó la cuestión acerca de, *¿por qué la reforma es un ingrediente esencial del concepto de constitución?*; de manera que habría que entender que «sin reforma no hay constitución»; y otra segunda en la que hizo un diagnóstico sobre el Estado autonómico, para finalmente, comentar algunas recomendaciones que, como se ha dicho, hicieron una veintena de expertos de muchas especialidades en «Pautas para una reforma constitucional» (García Roca J. , 2014) y que coinciden básicamente con las que se hicieron hace poco en «Ideas para

una reforma constitucional»¹³, que coordinaron Santiago Muñoz Machado quien compareció en la Comisión, junto al profesor Eliseo Aja.

5.1. La reforma es un ingrediente esencial del concepto constitucional.

La primera idea es que hay una identidad entre constitución y reforma. Las constituciones se ponen al día reformándolas. Todas las constituciones federales o cuasi federales se modifican con frecuencia, porque el equilibrio federal en financiación, en competencias es muy dinámico con mayor razón que con una Constitución que no llegue al extremo de una constitución descentralizada políticamente.

Según García Roca, han pasado muchas cosas desde que se aprobó nuestra Constitución en 1978. Recordaba el autor que los jóvenes censuraron a los partidos y se manifestaron diciendo aquello de "no nos representan", que hemos tenido problemas de corrupción y algunos estructurales y que tenemos un Parlamento con unos reglamentos que, son de 1982, aunque en realidad sean más antiguos, habiéndose planteado el Congreso estudiar su modificación¹⁴. Asimismo, algunas instituciones como el Tribunal Constitucional tienen problemas en la designación de los magistrados (la prórroga en el mandato de los magistrados creo que es muy mala práctica) y el Consejo General del Poder Judicial va por el quinto modelo organizativo y no parece asentarse.

5.2. Diagnóstico sobre el Estado Autonómico.

Sigue afirmando el profesor García Roca, centrándose en lo que cree que es más urgente y sólo se podría arreglar tocando la Constitución, que es el Estado autonómico. No tenemos un Senado territorial en el que se pacten las leyes territoriales, y si no se pactan las leyes territoriales en esa Cámara luego se cumplen muy mal, como así se refleja en el informe sobre las comunidades autónomas que hacen cada año en el Senado. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la ya citada Ley de Garantía y Unidad de Mercado, con la Ley «Wert» de educación, derogada recientemente, así como con otras muchas¹⁵, cuya reforma ahora se plantea, en fin, con muchas. No basta con aprobar una ley orgánica por mayoría absoluta si no se pactan las políticas territoriales con las

¹³ "Ideas para una reforma constitucional", autor D. Santiago Muñoz Machado y varios, Madrid 20 de noviembre de 2017.

¹⁴ No podemos compartir la afirmación del autor en lo que respecta a los Reglamentos Parlamentarios, ya que el del Congreso ha sido modificado a la luz de sucesivas resoluciones de la presidencia de la Cámara y, a su vez, el del Senado sufrió una importante modificación en 1994 con el propósito de hacer que la Cámara Alta funcionase como una verdadera Cámara de representación territorial. Sobre esto último, léase el análisis de Punset, Ramón, Revista de Derecho Constitucional nº 70. Enero-Abril 2004.

¹⁵ La Ley «Wert» de Educación, publicada en BOE nº 295, de 10/12/2013 como Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Norma derogada, con efectos de 19 de enero de 2021, por la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, publicada en BOE nº 340, de 30 de diciembre de 2020, actualmente en vigor..

comunidades autónomas. Sigue opinando el autor, sobre el tema competencial, del que ya habló el Profesor Muñoz Machado. Tenemos un bloque de la constitucionalidad inabarcable. Nadie puede tener en la cabeza las competencias, porque están en la Constitución, en diecisiete estatutos y en diferentes leyes.

Una tercera idea, según el autor, es que la reforma de la Constitución *no es derecho constitucional*, sino que se trata de una decisión política. Lo decía James Bryce, «el clásico». Son ustedes los que tienen un trabajo muy difícil, que es elegir lo importante, la supremacía constitucional, y explicarlo y comunicarlo a la opinión pública para que no ocurra como sucedió con la reforma Renzi¹⁶. Hay que elegir lo sustancial y abandonar lo trivial y esas son decisiones políticas.

Faltan unas condiciones materiales. Costantino Mortati, «el clásico», hablaba de que hace falta una constitución material, un conjunto de fuerzas políticas como tuvimos en 1977 y 1978 que hagan una constitución formal. No la tenemos. Más modestamente Bryce decía que hacen falta unas condiciones materiales para reformar. ¿Cuáles? Una mayoría parlamentaria y gubernamental que lidere la reforma (las reformas se hacen desde el Gobierno), un compromiso de varios grupos parlamentarios de seguir adelante (un compromiso de compromisos) y un diagnóstico compartido. Creo que debemos elogiar la Transición y la Constitución. No se puede escribir la historia en subjuntivo. La Transición y la Constitución fueron excelentes y tenemos una buena constitución, pero el respeto que le tenemos no es una cláusula de eternidad. Un exceso de respeto a la Constitución y a la Transición, como pasó en Estados Unidos, nos ha llevado a no querer modificarla y ninguna constitución es eterna; deben ponerse al día para resolver los nuevos problemas.

En ese sentido, el autor opina que la Constitución de 1978 ha ido erosionándose. En el año 2008, comenta el profesor García Roca que él era presidente de la Asociación de constitucionalistas de España y redactaron un libro llamado «Treinta años de reforma de la Constitución» (García Roca F. , 2010). El profesor quiere hacer hincapié en que lo coordinaron entre Enoch Alberti, que era el secretario de la asociación y un conocido federalista, que ahora es uno de los miembros de la comisión de transición nacional en Cataluña, y él como presidente, y comenta que no se ha hecho nada desde 2008, salvo la reforma del artículo 135, en 2011, que vino impuesta por el Fiscal compact y las normas de la Unión Europea.

¹⁶ La reforma «Renzi» fue planteada por el expresidente italiano, Matteo Renzi y trataba de eliminar el bicameralismo perfecto en Italia, agilizar el proceso legislativo y darle estabilidad a un país que ha tenido más de 60 gobiernos en 70 años.

La crisis de 2007-2008 ha incrementado los defectos. Hay quien dice que no todas las constituciones se reforman, pero no es cierto. Revisen, por ejemplo, el buen libro de Óscar Alzaga, padre constituyente, “Del consenso constituyente al conflicto permanente” (Alzaga, 2011), donde se molesta en recopilar cuántas veces se han modificado las constituciones en nuestro entorno: setenta veces en Austria, cien en Bélgica, incontables en Italia, veinte en Francia, cincuenta y siete en Alemania.

Cree el autor, que un compromiso necesario o una condición previa es lo que se llama en Alemania o en Austria un compromiso de compromisos, un compromiso de no levantarse de la mesa hasta que se obtengan detalles sobre las competencias o el Senado.

Las reformas se pueden hacer, es evidente, en distinto rango, pero si se hacen desde la Constitución es más fácil tener una visión global e integradora, de perspectiva y luego decidir dónde hacerlo. Y habría que hacerlo uno a uno. Cree el profesor García Roca, que el error que se cometió con la propuesta de reforma bajo la Presidencia del señor Zapatero fue que se plantearon diferentes cuestiones, una de ellas implicaba la aplicación del procedimiento agravado del art. 168 CE.¹⁷

En ninguno de los clásicos del derecho constitucional la mutación es una alternativa a la reforma. Porque con la mutación se pierde legitimidad democrática. Además, se genera una grave inseguridad jurídica, como con estas reformas competenciales que se hicieron con mutaciones. Por último, no se llega a alterar el parámetro, con lo cual cuando hay un grave problema no se resuelve.

5.3. Algunas recomendaciones.

Por ejemplo, cree el profesor García Roca que en materia de competencias no le podemos seguir pidiendo al Tribunal Constitucional que resuelva mediante interpretaciones los problemas que las competencias generan, porque lleva haciéndolo cuarenta años.

¿Qué hacer? ¿Cuál es el diagnóstico del título VIII de la CE? Al profesor le parece una constitución vaga, vaga en el sentido de abierta e imprecisa, a diferencia de una buena

¹⁷ Art. 168 CE «1. Cuando se propusiere la revisión de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».

constitución federal. Las competencias del Estado en una federación están en la constitución. Las competencias en España están en la Constitución y en diecisiete estatutos de autonomía.

La idea de bloque de la constitucionalidad hace muy difícil precisar las competencias e invertimos más tiempo en saber quién tiene la competencia que en decidir cómo se va a hacer la norma o qué se quiere regular. Cualquiera que haya hecho una ley de protección civil o haya asesorado en una ley de educación tiene la experiencia de que la Constitución no dice nada sobre protección civil y hay que reconstruir las competencias con una jurisprudencia muy confusa. Por tanto, es una constitución abierta e imprecisa en competencias, con un inmenso bloque de la constitucionalidad y que además no estuvo basada en experiencias.

Cuando elaboraron las listas de los arts. 148 y del 149 CE nadie sabía qué era radiodifusión, ni radiocomunicación, ni pesca, ni ordenación del sector pesquero. Aquello bastante bien se hizo, pero no se tenía ninguna tradición federal. Hoy día hay un cúmulo de experiencias y, si se pudieran ajustar las competencias con todas las experiencias que se tienen en conflictos y en sentencias, podría hacerse de una manera mucho más precisa.

Las relaciones de colaboración y cooperación tampoco están casi en la Constitución, estaban en la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo¹⁸, y ahora en la Ley 40/2015, pero apenas se dice nada sobre la colaboración y la cooperación y menos aún sobre la coordinación del Estado.

Si no basta con la colaboración horizontal entre las comunidades autónomas, el Estado debería coordinar, pero no tiene esa potestad, y lo poco que dice la Constitución en el 145.2¹⁹ (comunicación a las Cortes Generales) es muy rígido. Y qué decir de las normas básicas, que es una permanente confusión. Es imposible saber qué es básico en ordenación del sector pesquero o en educación. Las Comunidades Autónomas no participan en el Senado en determinar qué es lo básico y luego lo recurren y lo impugnan o no lo aplican si tienen un marco de actuación. Hay muchos ejemplos de leyes territoriales que las comunidades no aplican con distintos subterfugios y menos aún si no tienen una financiación específica. Este es el modelo. Cree el profesor García Roca que podríamos, ahora, con la experiencia en sentencias y en técnicas que tenemos, clarificar las reglas de distribución competencial.

¹⁸ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Publicada en BOE núm. 285, de 27/11/1992 y cuya entrada en vigor fue el día 27/02/1993 (Ref: BOE-A-1992-26318). Derogada por las leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹⁹ Art. 145.2 CE «Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

¿Qué podríamos hacer? En breve síntesis, resumió lo que dijeron en «Pautas para una reforma constitucional» y en «Ideas para la reforma territorial», con Santiago Muñoz Machado, Eliseo Aja y una decena de expertos de muchas universidades. Primero, clarificar las reglas competenciales. Hay que subir la experiencia que tenemos en conflictos a la Constitución, todas estas controversias que hemos tenido en cuarenta años. Hay que releer los títulos competenciales y aclararlos y hay que añadir lo que haga falta. Si hay algún título competencial que no está «autonomía local, protección civil», se pone; si en algún sitio hace falta darle coordinación al Estado, se añade.

En fin, todas estas competencias exclusivas «sin perjuicio de» las del Estado en el art.149 CE no tienen ningún sentido y las farragosas listas de los estatutos de autonomía de competencia exclusiva, que estuvieron pensadas para huir de la prevalencia del derecho estatal (aunque luego el Tribunal Constitucional se cargó la prevalencia del derecho estatal), habría que hibernarlas o dejarlas «sin sentido» o «efecto». Las competencias del Estado deben estar en la Constitución y tampoco pueden ser a la carta. No hay ningún país federal donde se decida, conforme al principio dispositivo, qué competencias se tienen en cárceles o qué competencias se tienen en ordenación del sector pesquero. No se puede elegir qué tipo de competencias tiene cada uno, porque el principio dispositivo tiene sentido en derecho privado pero no en derecho constitucional ni en ningún sistema federal. Las cartas competenciales habría que homogeneizarlas, de manera que habría que clarificar las reglas competenciales, actualizar las listas competenciales, esto es, los arts. 148 y el 149 CE.

El art. 148 CE se podría suprimir, porque marca un periodo transitorio y todas las comunidades tienen ya las competencias del art. 148. Habría que irse al art. 149 CE y hacer lo que llamamos una lista «única». Podrían ser tres competencias verdaderamente exclusivas del Estado; competencias compartidas, las menos posibles, pero serán muchas, y menos aún las competencias concurrentes, «como cultura», donde la distribución es muy imprecisa.

También dice el profesor García Roca que se podría hacer en la Constitución algo que hacía el Estatuto de Autonomía de Cataluña «porque el Estatuto de Autonomía de Cataluña cometió muchos errores, el principal fue intentar cambiar la Constitución y mutarla en un estatuto, pero hubo un esfuerzo de regeneración técnico en algunas cosas», por ejemplo, tipificar las competencias, explicar qué son las bases en la propia Constitución. Incluso hemos sugerido redactar unas directrices de técnica normativa sobre cómo aprobar las bases y no seguir discutiendo año tras año «como revela la jurisprudencia», el exceso de reglamentos básicos.

En el art. 150 CE hay algunas normas, las leyes orgánicas de delegación y transferencia que permiten que el Estado delegue o transfiera a las comunidades autónomas las facultades correspondientes. La Ley Orgánica 9/1992²⁰ se aprobó para instrumentar en una primera fase (seguida en 1994 de las correspondientes reformas de los Estatutos) en el marco del Pacto autonómico de 1992, en la que se establecía la ampliación del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas de segundo grado y otras como L.O. 16/1995 y 6/1999²¹, L.O. 2/1996²², L.O. 6/1997²³.

Se han unido a los estatutos de autonomía, en vez de ser leyes de delegación parcial, y han transmitido la sensación de que esto es una Constitución abierta, de que el Estado puede estar constantemente delegando competencias a las comunidades autónomas en lugar de cerrar la Constitución y alcanzar un acuerdo que dure unas generaciones. No cree el profesor García Roca que sea una buena técnica, y esa opinión es muy compartida. No obstante, sí se podrían, a juicio del autor, mantener las leyes Marco que se utilizan en materia de impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas.

Capítulo 6. En 1978 muy pocos pensaban que España llegaría a la descentralización política que hoy tiene (D. José Tudela Aranda).

El profesor Tudela comenzó su intervención haciendo un análisis un poco diferente, centrándose en cuestiones ideológicas y en la parte de modernización del Estado autonómico. En primer lugar, realizó una reflexión sobre la evolución del Estado autonómico; a continuación, llevó a cabo un diagnóstico, con las debilidades técnicas que a su juicio se derivan de la Constitución; siguió su intervención, haciendo una serie de consideraciones entre la política y la sociología sobre lo que sería la modernización del Estado, y realizando también una referencia breve a la inevitable Cataluña; y, finalmente, añadió comentarios acerca de reformas concretas no constitucionales.

²⁰ Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

²¹ L.O. 16/1995, de 27 de diciembre y L.O. 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia

²² L.O. 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, que transfiere a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior.

²³ L.O. 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial a la Generalidad de Cataluña.

6.1. Reflexiones sobre la evolución del Estado Autonómico.

El profesor Tudela piensa que sí hay un modelo territorial en la Constitución, evidentemente, es un modelo inconcluso, es un esbozo, si se quiere, pero es un modelo. El profesor, opina que hay elementos suficientes para afirmar que el modelo diseñado por los constituyentes era un modelo con autonomías de distinta intensidad.

No obstante, antes de resumir la intervención del Profesor Tudela, sería interesante traer a colación las clásicas notas aportadas por López Guerra en relación a la organización territorial del poder, a efectos de poder comprender el significado y alcance de las palabras vertidas en la Comisión Parlamentaria: «Los diversos ordenamientos constitucionales hoy vigentes, en lo que se refiere a la ordenación territorial del poder responden, dentro de su variedad, a dos principios o alternativas, centralización y descentralización. Es posible catalogar a las Constituciones de acuerdo con su mayor o menor acercamiento a uno de estos principios, si bien debe señalarse que en todas se encuentra una combinación de ambos. No sería posible (salvo, quizás, en unidades políticas muy pequeñas) la completa centralización, y en cuanto a la descentralización extrema, equivaldría a la desmembración del Estado en unidades independientes. Pero entre ambos polos ideales, cabe una amplia pluralidad de configuraciones»²⁴.

La organización territorial del poder reviste considerable importancia no sólo en cuanto afecta a la configuración y funciones de los poderes públicos, sino también porque incide en forma directa en el ámbito de libertad de los individuos, y (muy significativamente) de los grupos o colectividades sociales.

Las formas de organización territorial del poder (es decir, de definición del ámbito de competencia de los diversos poderes públicos) varían notablemente en los regímenes constitucionales hoy existentes. En este aspecto, consideraciones prácticas, y condicionamientos históricos son de especial importancia en cada caso: es difícil elaborar categorías o modelos de aplicación general, y los términos utilizados (Estado unitario, regional, federal, confederal) son en ocasiones imprecisos o conducentes a error.

¿Por qué? Porque están los principios esenciales «unidad, autonomía, solidaridad» y porque eso se concreta en una lista fundamental en el art. 149 CE, en donde se reflejan las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, aquellas materias en las que los ciudadanos españoles debemos ser iguales en nuestro sometimiento al derecho, con un artículo muy relevante que es el art.

²⁴ López Guerra, Luis «Introducción al Derecho Constitucional, Capítulo IX; Derecho Constitucional y Organización Territorial», Tirant lo Blanch, 1994, pág. 173-174.

149.1.1 CE²⁵ de profunda carga ideológica. Por supuesto, ese traje se ha quedado pequeño, entre otras cosas, porque sospecha, el profesor Tudela, que en el año 1978 muy pocos pensaban que España llegaría a la descentralización política que hoy tiene.

Cree el profesor Tudela que el problema esencial en la Constitución no son esas carencias técnicas, que lo son, sino la contradicción que encierra la Constitución acerca de una dicotomía esencial. Se refiere a la dialéctica entre simetría y asimetría. La Constitución, por una parte, distingue porque habla de nacionalidades y regiones, habla de distintas formas de acceso a la autonomía, pero, por otra parte, establece la posibilidad de que todas las comunidades autónomas acaben en el mismo nivel de autonomía; es decir, por un lado, diferencia, y por otro lado, asimila. Creo que esta relación entre simetría y asimetría va a ser esencial para comprender dónde estamos hoy y por qué muchos de los problemas de nuestro Estado no se han resuelto correctamente. Eso se ve bien en la evolución del Estado autonómico.

En opinión del profesor Tudela hay elementos suficientes para afirmar que el modelo diseñado por los constituyentes era un modelo con autonomías de distinta intensidad. Cree que ese era el pacto constitucional, en donde dos, tres o cuatro autonomías tendrían lo que se denomina una autonomía plena con una cierta capacidad de negociación bilateral con el Estado y luego estaría el resto. Desde luego, cree que ese era el modelo de los nacionalistas y lo ha sido hasta hace muy poco. La Constitución lo parecía avalar con esa diferencia fundamental entre nacionalidades y regiones, aunque es verdad que no la ligaba con consecuencias jurídicas, pero no se puede negar su relevancia por ello. Es verdad que existía la posibilidad de llegar a una España homogénea territorialmente, pero no tiene la sensación (lo va a intentar demostrar) de que esa fuese la opción en ese momento.

En la evolución del Estado Autonómico, distingue 3 etapas: una primera de consolidación del Estado Autonómico en la que sucede un hecho fundamental que es la rebelión, Andalucía se rebela frente al modelo de 3 Comunidades Históricas y el resto y, consiguen acceder a la Autonomía por el artículo 151 y la homologación de su Autonomía a las de Cataluña, País Vasco y Galicia ya era otra cosa, y la incorporación de la voz nacionalidad. En ese momento se derribaba una barrera políticamente muy relevante. Cree, el profesor Tudela, que se rompía con el modelo que estaba en la cabeza de muchos, pero aún así, se mantenía un diseño profundamente asimétrico, un diseño en donde la diferencia entre estas comunidades

²⁵ Art. 149.1.1ª.- «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»).

autónomas y el resto, afectaban a competencias, a instituciones, a identidad y a responsabilidad política.

Ese modelo va a saltar por los aires en 1996, una fecha a la que el profesor, supone que no se habrá hecho referencia en esta Comisión ya que se hace muy pocas veces, pero que siempre ha entendido muy importante, no porque sea letrado del Parlamento aragonés ni porque resida en Zaragoza. En el año 1996 sucede algo importante, y es que hay dos comunidades autónomas, Aragón y Canarias, que entienden que el modelo que se había concluido en 1994 era insatisfactorio. Lo habían entendido así en 1994, pero en 1996 se encuentran con las condiciones políticas para poder hacer efectiva su reivindicación de autonomía plena. Los votos del PAR y de Coalición Canaria decidieron la mayoría para la investidura de José María Aznar. La condición fue que se reformasen inmediatamente los estatutos de Aragón y Canarias para que estas dos comunidades pasasen a disponer de autonomía plena, para que se equiparasen a las comunidades autónomas anteriormente citadas. Eso sucedió incluyendo la palabra nacionalidad. Los estatutos del año 1996 califican a Aragón y a Canarias como nacionalidades. Ya veremos que eso no va a ser indiferente para lo que después suceda.

En el año 1999, al aprobarse la última reforma, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, todas las comunidades autónomas, siempre con la excepción del País Vasco (a día de hoy aún no ha visto reformado su estatuto), se van a encontrar en condiciones básicas de igualdad. Se puede afirmar que en 1999 España era un Estado con un modelo de descentralización perfectamente reconocible, homogéneo y sustantivamente federal de forma ortodoxa. Ese modelo, a diferencia del que se había cerrado en 1994, era profundamente simétrico; es decir, las dinámicas políticas primero condujeron a un desarrollo asimétrico y ahora a un modelo simétrico. Ahora bien (por eso afirma que cree que este hecho va a tener importancia hasta hoy), ese no era el modelo querido por el nacionalismo. Desde los debates en estas Cortes Generales de los estatutos de Aragón y Canarias, ese nacionalismo había dicho que después les tocaba a ellos, que ese no era el modelo. El modelo era la diferencia, era la singularidad. Ahora ya no se trataba solo de más autonomía, sino de más autonomía para diferenciarse. Lógicamente, eso va a repercutir en todo el edificio. Se abre la etapa que llamaremos de los estatutos de segunda generación, pero que cree que en realidad es la etapa del rechazo del nacionalismo al modelo simétrico. El profesor Tudela señala algunos hechos que le parece que avalan esta afirmación. En primer lugar, la Declaración de Barcelona de 1999²⁶, un momento capital en la comprensión política de

²⁶ Barriendos Rivas, Xosé Luís «El nacionalismo como estrategia: Fundamentos históricos y alcance político de la declaración de Barcelona», Servicio de publicaciones e intercambio científico. Universidad de Santiago de Compostela, 1999.

la organización territorial de España, y año (no es casualidad) en el que se produce la homogeneidad. En segundo lugar, el inicio de la tramitación del Plan Ibarretxe²⁷ (Vírgala Foruria, 2006), que es el primer documento jurídico de rechazo a esa homogeneidad y de búsqueda de modelos ya más confederales que federales. En tercer lugar, el inicio de la reforma del Estatuto de Cataluña.

En cuarto lugar, habría que decir que en cada uno de los nuevos estatutos, de estos estatutos de segunda generación que se van a aprobar, hay una diferencia muy importante, y es que no reproducen miméticamente lo que hace Cataluña primero y Andalucía después. Cada estatuto da una respuesta distinta a sus necesidades de autonomía y el resultado va a ser un modelo territorial profundamente heterogéneo, con autonomías de distinta intensidad.

El profesor Tudela finaliza esta parte de la reflexión señalando que, en todo caso, hoy debemos ser conscientes de que nos enfrentamos a dos cuestiones distintas, relacionadas, que se contaminan, pero que hay que separar. Por un lado, lo que él denomina «mal llamado» problemas técnicos del modelo; por otro lado, la cuestión de la integración nacional, la cuestión de Cataluña. Revisar esas cuestiones técnicas puede ser una primera vía para intentar avanzar en los problemas de integración.

6.2. Debilidades técnicas derivadas de la Constitución.

El profesor Tudela sigue haciendo alguna reflexión muy breve sobre los problemas esenciales del Estado autonómico en esta dimensión técnica. En concreto, sobre el reparto competencial. Entiende que hay acuerdo sobre la eliminación de la dinámica del principio dispositivo, tantas veces debatido en la Comisión que analizamos en el presente trabajo. Ahí sí cree, el profesor que hay acuerdo. Piensa que solo debe haber un listado de competencias: las competencias del Estado en la Constitución, resto comunidades autónomas. Ese listado es esencial porque es la síntesis entre la unidad y la autonomía. En realidad, toda la organización territorial, o casi toda, se sintetiza en las competencias que atribuyamos al Estado, allí es donde establecemos unidad, autonomía e igualdad. Hay que tener en cuenta que siempre van a surgir dudas interpretativas sobre las competencias que establezcamos; por tanto, lo prioritario será establecer cauces de resolución previa.

Por otro lado, en cuestiones más concretas, hay que meditar si se definen conceptos transversales, como legislación, bases, ejecución o coordinación. En su opinión, sería bueno

²⁷ Vírgala Foruria, Eduardo «La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I y II» Universidad del País Vasco, 2006.

hacerlo, especialmente con algún concepto como el de «bases» que tantos problemas ha generado. No está hablando de soluciones tajantes, de definiciones tajantes, pero sí de que se delimiten los problemas. Lo mismo sucede con los títulos transversales, economía, derechos. Precisamente por la importancia de esa lista del artículo 149 hay que reivindicar (porque el mundo cambia a una velocidad inusitada y mañana habrá materias que habrá que incorporar a las competencias del Estado) una cierta flexibilidad en el cambio de ese listado del 149. Hay materias que hoy no sospechamos que dentro de dos o de cuatro años serán esenciales.

Cree el profesor Tudela que el problema es la integración de la voluntad de las comunidades autónomas en el Estado, y para ello, el Senado puede y debe ser un instrumento, pero no necesariamente el único. Sobre los modelos de Senado, seguramente el alemán es el que más se puede aproximar a satisfacer nuestras necesidades, pero también hay que tener en cuenta que cuando se escucha a los profesores alemanes decir que es un modelo problemático que responde a una cultura determinada, a una cultura política en la que el pacto, el acuerdo es fundamental. Si se importa, hay que reflexionar, matizar y estudiar, pero también hay otros órganos que son esenciales, como las conferencias sectoriales. Con estos instrumentos, el Estado, en su forma de organización territorial, no acabaría en el Senado.

Otra materia de interés, sería la concerniente a las relaciones intergubernamentales con las demás Comunidades Autónomas. Ha habido un nivel de funcionamiento de las relaciones entre Estado y comunidades autónomas bastante satisfactorio, aunque mejorable, por supuesto. Lo que es mucho más deficiente es la relación entre las comunidades autónomas. Cree que aquí se debe avanzar, porque se debe a los ciudadanos una mayor coordinación entre las comunidades autónomas, pero no solo por eficacia y eficiencia, sino por algo fundamental: autonomía. La autonomía no solo se ejerce en solitario, sino también con los otros sujetos de la autonomía, con las comunidades autónomas. Se deben pactar muchas cosas entre comunidades autónomas.

Hablando de Financiación, hay cosas evidentes, como que aquellas leyes estatales que impliquen gasto a las comunidades autónomas deben disponer de financiación, que hay que hacer una reforma general de la LOFCA, en la que debe haber cierta homogeneidad fiscal, porque está causando una erosión en la legitimidad de la autonomía que es peligrosa y, en última instancia hay que estudiar cuál es la insuficiencia de recursos del sistema autonómico en su conjunto.

6.3. Reformas concretas constitucionales.

Puntualiza el profesor Tudela que todas las reflexiones anteriores están enfocadas hacia la modernización, que es una palabra que le parece clave para esta Comisión. Primero, la dimensión institucional del Estado autonómico. Hay que mirar también al interior de las comunidades autónomas. Se ha producido un debilitamiento institucional en las comunidades autónomas y es algo muy relevante. Se plantea sólo en los parlamentos, pero podemos poner a todas las instituciones. Sin instituciones fuertes no hay autonomía. Hay que modernizar la visión de la reforma. El debate contemporáneo sobre la política debe trasladarse también a la organización territorial. Transparencia, responsabilidad, visibilidad, trazabilidad de las decisiones, adjudicación de responsabilidades, participación, eficacia, todo esto son voces; no le gustan las palabras buen gobierno, gobernanza, pero hay que insertarlas en el debate sobre el Estado autonómico, no podemos estar fuera de él.

Capítulo 7. Conclusiones.

En la Comisión analizada en Sede del Congreso de los Diputados, algunos de los catedráticos mencionados, han planteado en sus respectivas intervenciones la tesis de que el Estado autonómico permitía un alcance del autogobierno equivalente a los federalismos europeos, pero con notables defectos y con tanta ambigüedad que dificultaba a los ciudadanos la identificación de la forma de Estado adoptada por la Constitución. Al principio algunos problemas eran comprensibles, pero su falta de corrección posterior, así como la aparición de nuevas distorsiones que han conducido a una crisis del sistema, cuya manifestación más clara son el País Vasco y Cataluña (pero también de distinta forma en otras CCAA), y acentuada además por otras dificultades, como la grave crisis económica y la política, que cuestionan la calidad democrática. También avanzaban como solución una reforma parcial de la Constitución y situaban el estudio de los problemas actuales y sus alternativas en un marco federal, porque es el único que contiene técnicas constitucionales útiles para el Estado autonómico y carecía de sentido buscar soluciones al sistema autonómico en estados centralizados.

Los constituyentes de 1978 consideraron que por entonces no podía plantearse un sistema federal por la situación en la que se encontraba el país, recién salido del franquismo, pero optaron por un sistema autonómico en potencia muy próximo. Ahora las circunstancias son muy distintas, no existe miedo al federalismo, las Comunidades Autónomas han experimentado una autonomía parecida a la federal durante tres décadas y, sin mitificar el federalismo, recordemos que esta es la mejor forma de Estado para contener posiciones políticas diversas,

incluidas las de los nacionalistas. Pero ahora ya no basta con tener Comunidades Autónomas que pueden compararse en algunos aspectos con Estados federados, hay que eliminar los restos disfuncionales del centralismo, resolver las dificultades sobrevenidas, aclarar las ambigüedades y consolidar un sistema coherente, que funcione con eficacia y que los ciudadanos puedan entender y valorar. Estos objetivos los puede cumplir un Estado federal, mejor que cualquier otro, y si se accede a él por consenso, ninguna posición política saldrá perjudicada en el cambio.

En el momento actual, estamos viviendo una situación excepcional con motivo de la pandemia que nos azota desde marzo de 2020 y en la que después de la declaración de sucesivos estados de alarma por parte del Gobierno del Estado, en la que parecía que todo lo controlaba el gobierno central, aunque con alguna disidencia por parte de alguna Comunidad Autónoma, hemos pasado a que esta situación la controlen desde los gobiernos autonómicos, pero aquí no hay sólo un foco de controversia, sino diecisiete. En este sentido se está trabajando mucho más que en periodos normales en las conferencias intergubernamentales, tratando de poner puntos en común, pero como no hay una legislación clara en este sentido, cada Comunidad Autónoma hace de su «capa un sayo» sin mirar al vecino de al lado, pero intentando que su población no sea la más afectada por esta situación.

La incorporación a la Constitución de las relaciones intergubernamentales sería una buena forma de solucionar este problema, que aunque insólito, podría volver a producirse en un futuro.

En nuestro país el sistema autonómico se ha construido así sobre la base de escasas relaciones intergubernamentales y, dentro de las existentes, con predominio de las verticales y de las bilaterales. O sea, las opuestas a las Federales centro-europeas, que tienen como base la colaboración entre *Lander*, para después cooperar, todos, con la federación, reservando las relaciones bilaterales a los asuntos que excepcionalmente tienen este carácter. Los Estatutos reformados en los años 2006-2007 realizaron una amplia recopilación de todas las formas de colaboración, con eficacia relativa, porque no son los Estatutos sino la Constitución la norma que puede regular la colaboración general.

Todo lo vivido desde el año 1978 ha sido muy notable y su continuación merece que una reforma de la Constitución recogiera sus características principales, potenciando las conferencias (con mayor peso de las CCAA en su funcionamiento), configurando la coordinación, reforzando los programas comunes...y dando perspectivas a dos grandes novedades que no están bien asimiladas: la Conferencia de Presidentes y la Conferencia para

Asuntos Relacionados con la Unión Europea, para la participación en la fase ascendente de la UE. Naturalmente el Senado federal facilitaría enormemente estas relaciones, entre otras cosas, para decirlo con claridad, porque los gobiernos y sus consejeros se encontrarían en él cada semana.

Concluyendo, pienso que el procedimiento para la reforma de la Constitución podría solucionarse con una reforma parcial de ésta, de unos cuantos artículos, dirigida solo a corregir los defectos contrastados, evitando la idea de reforma total y, sobre todo, la imagen de ponerlo todo «patas arriba». Se centraría en la organización territorial del Estado. Pero afectaría a varios títulos, modificando sólo algunos artículos, siempre conectados con la autonomía: el artículo 2 del Título Preliminar, aunque esto implique el procedimiento de la reforma agravada, art. 168 CE, dos artículos del Título III sobre el Senado (artículo 69 y 90 principalmente), unos pocos del Título VI (poder judicial), algunos del Título VII (Financiación Autonómica), claro está que varios del Título VIII sobre las CCAA, pero sólo los artículos que ya no tienen vigencia, uno del Título X reforma de la Constitución (me postulo con la línea doctrinal defensora de que se podría sortear la dificultad establecida por el art. 168 CE por vía de reformar el título X de la CE de la “reforma constitucional”, que no se recoge en aquel precepto como materia especialmente protegida y que parece ha de reformarse por el procedimiento general del art. 167 CE), todos temas relacionados con las Comunidades Autónomas y el sistema autonómico que tienen conexión entre sí por lo que se deben tratar conjuntamente.

Una reforma seria de la Constitución no puede realizarse mediante un «telefonazo» del presidente del gobierno al portavoz de la oposición, como dicen que sucedió en la reforma de 2011 sobre el artículo 135 CE. La reforma de la Constitución culmina, según el procedimiento utilizado, en un potestativo u obligatorio referéndum vinculante después de una votación en las Cortes y la aprobación por distintas mayorías; pero debe ser resultado de todo un proceso de discusión política, a partir de una primera aproximación realizada por una comisión compuesta

por políticos y expertos, y seguida por negociaciones y decisiones más concretas en las que tienen que participar también las Comunidades Autónomas.

Puede ser un proceso que lleve más de un año y debería de ponerse en marcha ya, primero la reforma del Estado Autonómico y más tarde un procedimiento de reforma para mejorar la democracia.

Esta reforma parcial del sistema autonómico es precisa para llevar a cabo una sustitución de las normas envejecidas, en concreto algunos artículos del Título VIII, como el art. 145.1 CE, para llenar los vacíos detectados con la incorporación de nuevas formas de gestión por los avances tecnológicos de los últimos años y para constituir nuevos instrumentos para disminuir los conflictos y mejorar el funcionamiento del Estado como conjunto.

El Estado autonómico tiene muchas semejanzas con el Estado Federal, como se ha dicho anteriormente, porque ambos se fundamentan en la descentralización política, pero el autonómico produce conflictos jurídicos y políticos excesivos y carece de instrumentos para asegurar el funcionamiento de la pluralidad de instituciones.

En este trabajo se han tratado de plasmar los principales problemas del sistema autonómico, así como alguna de las alternativas inspiradas en el Derecho Constitucional Comparado de algunos Estados federales que se pueden adoptar como solución. Las propuestas son esquemáticas porque ante una reforma Constitucional lo importante no son los detalles, que ya los concretará el constituyente, sino las ideas que las pueden impulsar y orientar.

Bibliografía.

- Alzaga, O. (2011). Del consenso constituyente al conflicto permanente. Madrid: Trotta, S.A.
Bacigalupo Sagesse, M. P. (2003-2006). Portal de la Constitución del Congreso de los Diputados. Obtenido de Sinopsis Art. 145 CE:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=145&tipo=2>

- De la Quadra-Salcedo Janini, T. P. Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico. Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid nº 20, 2009, pp. 219-238.

- García de Enterría, E. La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico. Dialnet plus: Revista Española de Derecho Constitucional, Dialnet plus, 1982, pp. 63-93.

- López Guerra, L. Derecho Constitucional y Organización Territorial. Capítulo IX; Introducción al Derecho Constitucional, Capítulo IX; Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pp. 173-174.
- López Guerra, L. Derecho Constitucional y Organización Territorial. Capítulo IX; Introducción al Derecho Constitucional. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pp. 173-191.
- García Roca, F. *Treinta años de reforma de la Constitución*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- Garrido Mayol, V. P. *Portal de la Constitución del Congreso de los Diputados, 2006*. Sinopsis art. 149:
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>
- González, I. (2014). Devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, UNED, 2014, pp. 477-504.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. (19 de mayo de 1981). *Fundación Transición Española*:
<http://transicion.org/90publicaciones/InformeEnterria.pdf>
- López Guerra, L. La Constitución de España. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- Muñoz Machado, S. Ideas para una reforma Constitucional. *Universidad Complutense de Madrid, Madrid*. 2017:
<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-31775/Ideas%20para%20una%20reforma%20constitucional.pdf>
- Punset Blanco, Ramón;. (s.f.). Razón e Identidad del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº70, enero-abril, 2004, pp. 27-41.
- Sáenz Royo, E. (2019). Manual de Derecho Constitucional I. 117-119, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2017, pp. 117-119.
- Virgala Foruria, E. (2006). La reforma Territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007).
- Storini, C., La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 239-246.

Anexo I. Normativa consultada:

- *Constitución de la República Española*. (1931):
https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf
- Ley 12/1983 de 14 de octubre, del proceso Autonómico:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-27280>
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal constitucional:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709&tn=2&p=20151017>
- Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional:
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-10478-consolidado.pdf>
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12888&tn=1&p=20170719>
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
- Ley Fundamental para la República Federal de Alemania:
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166&p=20150613&tn=1>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2002, de 3 de mayo, de Educación:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17264>
- Ley Orgánica 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:
<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=2&p=20210710>
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
- Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-28426>
- Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre de 1995. De Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-27751>
- Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-7857>

- Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1070>

- Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-26918>

Anexo II. Jurisprudencia consultada.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/60>

- Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1982, de 27 de julio:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/100>

- Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981 de 16 de noviembre:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/37>

- Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/43>

- Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/204>